

Wyrok z dnia 7 kwietnia 2004 r.

III SK 30/04

Karze pieniężnej, określonej w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.) podlega także ten, kto stosuje ceny i taryfy niezatwierdzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, chociaż do takiego zatwierdzenia już przedstawione.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2004 r. sprawy z odwołania P.E.P. SA w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki o nałożenie kary pieniężnej, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 czerwca 2002 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Warszawie-Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 16 maja 2002 r. wymierzył przedsiębiorstwu energetycznemu P.E.P. SA karę pieniężną w wysokości 856.000 zł, co stanowiło równowartość 2,5% przychodu z całości działalności koncesjonowanej w 2001 r., za to, iż Spółka ta stosowała taryfy nie przestrzegając obowiązku wynikającego z art. 47 ustawy - Prawo energetyczne, tj. przedstawienia ich Prezesowi URE do zatwierdzenia, zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo energetyczne.

Od decyzji tej odwołanie wniosła Spółka P.E.P. SA domagając się zmiany zaskarżonej decyzji w części dotyczącej wymierzonej kary pieniężnej ponad 40.000 zł.

Odwołująca się zarzuciła wadliwe określenie podstaw wymierzonej kary (art. 56 ust. 3 Prawa energetycznego). Kara za „przewinienie” określone w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo energetyczne, tj. stosowanie cen i taryf bez przedstawienia ich do zatwierdzenia Prezesowi URE - zdaniem odwołującej się Spółki - powinna być wymierzana na podstawie przychodów z poszczególnych rodzajów działalności koncesjonowanej, tj. za brak przedstawienia do zatwierdzenia taryfy dla ciepła - na podstawie przychodu osiągniętego z działalności prowadzonej na podstawie koncesji na wytwarzanie ciepła, zaś za brak przedstawienia do zatwierdzenia taryfy dla energii elektrycznej - na podstawie przychodu osiągniętego z działalności prowadzonej na podstawie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej; tymczasem Prezes URE wyliczył karę od przychodów ze wszystkich działalności koncesjonowanych. Ponadto wadliwie uwzględnił okres od przedstawienia Prezesowi URE wniosku o zatwierdzenie taryf do wydania decyzji o ich zatwierdzeniu, chociaż według odwołującego się przedstawienie takiego wniosku oznacza wypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo energetyczne. Odwołująca się Spółka uważa, że nie miała obowiązku posiadania koncesji, a co za tym idzie - obowiązku przedstawienia do zatwierdzenia taryf dla energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła dla źródeł zlokalizowanych w miejscowościach W. i Z. Natomiast „poprzedni rok podatkowy”, o którym mowa w art. 56 ust. 3 ustawy - Prawo energetyczne, to rok poprzedzający datę naruszenia, nie zaś (jak uznał Prezes URE) - datę wydania decyzji o ukaraniu.

Sąd Okręgowy w Warszawie-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 25 czerwca 2003 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że wymierzył odwołującej się Spółce karę pieniężną w kwocie 60.000 zł.

Sąd Okręgowy zajął następujące stanowisko. Wymierzona odwołującej się kara pieniężna dotyczy całego okresu poczynając od chwili rozpoczęcia podlegającej koncesjonowaniu działalności polegającej na wytwarzaniu ciepła i energii elektrycznej aż do zatwierdzenia właściwych taryf. Taki sposób określenia okresu podlegającego sankcji jest - w ocenie Sądu – wadliwy, gdyż z treści art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego wynika, że końcem okresu, za jaki przedsiębiorcy wymierzana jest kara pieniężna, jest moment przedstawienia taryfy do zatwierdzenia. Rozumieć przez to należy datę złożenia Prezesowi URE odpowiedniego wniosku. Rację ma zatem odwołująca się Spółka wskazując, że dla innej sytuacji, tej z art. 56 ust. 1 pkt 6 Prawa energetycznego, została określona kara pieniężna za stosowanie cen i taryf

wyższych od zatwierdzonych. Zaprezentowane stanowisko nie pozostaje w sprzeczności z wielokrotnie wyrażanym przez Sąd poglądem, według którego przedsiębiorstwo energetyczne postępuje bezprawnie stosując niezatwierdzone we właściwy sposób taryfy, jeśli tylko istniał obowiązek ich zatwierdzenia. Nie cały bowiem okres bezprawnego zachowania podlega sankcji w postaci kary pieniężnej. Nie może być do niego zaliczony okres od złożenia wniosku o zatwierdzenie taryfy do jej zatwierdzenia z wyjątkiem wypadków zawinionego przerwania przez przedsiębiorcę postępowania o zatwierdzenie taryfy. Taka szczególna sytuacja w rozpatrywanym wypadku nie miała miejsca. W związku z powyższym Sąd przyjął, że w zakresie wytwarzania ciepła odwołująca się Spółka stosowała taryfy nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia w działalności EC W. w okresie od dnia 1 lipca 1999 r. do dnia 19 października 2000 r., a w działalności EC J. od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 17 maja 2001 r. Natomiast w zakresie wytwarzania ciepła w EC Z. Sąd w ogóle nie dopatrywał się, aby strona odwołująca się uchybiła obowiązkowi przedstawienia taryfy do zatwierdzenia. Okres, za jaki należało wymierzyć karę był więc w przypadku EC W. o połowę, a w przypadku EC J. o 60% krótszy od przyjętego w zaskarżonej decyzji. Ma to istotne znaczenie dla miarkowania kary pieniężnej.

Jeżeli chodzi o kwestię dotyczącą wytwarzania energii elektrycznej, to Sąd podzielił stanowisko odwołującej się Spółki, że na gruncie art. 32 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego, uzyskania koncesji nie wymaga prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w źródłach o mocy poniżej 5 MW. Oznacza to - według Sądu - że powołany przepis nie nakazuje uzyskania koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej, jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne eksploatuje kilka źródeł tej energii, ale każde z nich ma moc mniejszą od 5 MW. Ponadto w ocenie Sądu art. 56 ust. 3 Prawa energetycznego nie upoważnia do uznania za przychód dla celu wyliczenia kary pieniężnej przychodu ze wszystkich działalności koncesjonowanych (łącznie). Skoro niezależne od siebie koncesje były wydane dla prowadzenia działalności zawodowej odwołującej się przy wykorzystaniu konkretnych źródeł energii i to osobno w odniesieniu do źródeł ciepła i energii elektrycznej, to bezprawne zachowanie, tj. czyn określony w art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego uznający związek z konkretną działalnością koncesjonowaną związaną z wykorzystaniem danego źródła energii, powinien być karany z uwzględnieniem przychodu przedsiębiorcy uzyskanego z działalności związanej z tym źródłem.

Jeśli zaś chodzi o określenie momentu ustalenia przychodu ukaranego przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, to - w ocenie Sądu - chodzi tu o przychód z roku podatkowego poprzedzającego wydanie decyzji, gdyż kary wymienione w art. 56 Prawa energetycznego wymierzone są w drodze decyzji administracyjnej i dlatego data jej wydania jest odniesieniem czasowym niezbędnym do prawidłowego określenia „poprzedniego roku podatkowego”.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, działając w oparciu o art. 56 ust. 3 i 6 Prawa energetycznego Sąd ustalił na podstawie przedłożonej przez odwołującą się tabeli przychodów z działalności koncesjonowanej, iż przychód EC W. z wytwarzania ciepła wyniósł w 2001 r. kwotę 7.955.839 zł, natomiast przychód EC J. z takiej działalności wyniósł w 2001 r. kwotę 11.527.646 zł. W oparciu o te przychody Sąd postanowił zmniejszyć nałożoną karę do wysokości 0,3% przychodu w obu przypadkach działalności koncesjonowanej, to jest do kwoty 25.000 zł (EC W.) i do kwoty 35.000 zł (EC J.). Zmniejszając tak znacznie rozmiar kary Sąd wziął pod uwagę dużo niższy stopień zawinienia odwołującej się. Wyraża się on w zdecydowanie krótszym, niż założony w decyzji, okresie uprawniającym do naliczenia kary, a także w poddaniu się Spółki rygorom postępowania o zatwierdzenie taryf, a zatem odstąpieniu od nielegalnych praktyk. Również sytuacja finansowa Spółki za lata 1999-2001 z uwzględnieniem ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok obrotowy 2001 skłania Sąd do istotnego obniżenia kary. W 1999 r. przy sumie bilansowej 36.449.097 zł strata netto wyniosła 6.059.961 zł (1/6 sumy bilansowej). W 2000 r. zwiększyła się do kwoty 9.980.769 zł przy sumie bilansowej 45.185.522 zł. Zmusiło to Spółkę do obniżenia wartości nominalnej każdej akcji z kwoty 100 zł do 48 zł. Również ostatnie zatwierdzone sprawozdanie finansowe nie wskazuje na wyraźną poprawę sytuacji Spółki, gdyż przy sumie bilansowej 54.651.479 zł strata wyniosła 9.854.882 zł. Przedstawiona sytuacja finansowa nie została w ogóle wzięta przez pozwanego Prezesa pod uwagę, a powinna stanowić istotną przesłankę wydania decyzji, na co słusznie zwróciła uwagę strona odwołująca się.

Od powyższego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, kasację wniósł Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, który w kontradiktoryjnym postępowaniu sądowym zajmuje pozycję strony pozwanej.

Kasacja ma tylko jedną podstawę - naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego, ale wniosek kasacji dotyczył uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego

rozpoznania Sądowni Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ewentualnie zmiany zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania i zasądzenie kosztów procesu.

W uzasadnieniu kasacji podniesiono, że powołany w kasacji przepis nie powinien być interpretowany w oderwaniu od zasady ustalania i zatwierdzania taryfy, określonej w przepisach art. 47 Prawa energetycznego. Taryfy obowiązują dopiero po zatwierdzeniu ich przez Prezesa URE i opublikowaniu we właściwym miejscowo wojewódzkim dzienniku urzędowym albo w Biuletynie Branżowym Urzędu Regulacji Energetyki - Energia elektryczna, przy czym od dnia tej publikacji musi upłynąć co najmniej 14 dni. Nie jest zatem możliwe stosowanie przez przedsiębiorstwo cen innych niż wynikające z zatwierdzonej taryfy, a więc zarówno cen i taryf nieprzedstawionych do zatwierdzenia (za co przewidziana jest kara w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo energetyczne), jak i cen i taryf wyższych niż zatwierdzone (za co przewidziana jest kara w art. 56 ust. 1 pkt 6 tej ustawy).

Ponadto zaskarżony wyrok pozostaje w sprzeczności z wyrokiem z dnia 11 czerwca 2003 r., XVII Ame 71/02, według którego „sankcja określona w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy odnosi się jednoznacznie do spełnienia wszystkich obowiązków określonych w art. 47 tej ustawy”. Przyjęcie przeciwnego stanowiska sprawiłoby, że „proces zatwierdzania taryf (...) byłby pozbawiony sensu. Przedsiębiorstwo energetyczne mogłoby stosować, bez ryzyka konsekwencji prawnej, dowolne ceny taryfowe, pod warunkiem zgłoszenia wniosku do Prezesa URE, niezależnie od tego, czy zostały skalkulowane w sposób zgodny z prawem”. Wnoszący kasację uważa, że uwzględnienie poglądu prezentowanego przez Sąd w zaskarżonym wyroku, „wyłączającego” - z okresu, za jaki może być wymierzona kara na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego - okres od złożenia przez przedsiębiorstwo wniosku taryfowego do zatwierdzenia taryfy (a w praktyce - do jej ogłoszenia), w wielu przypadkach znacznie umniejszyłoby znaczenie kary pieniężnej jako środka dyscyplinującego działalność przedsiębiorstw energetycznych. Ponadto prowadziłoby do absurdalnych sytuacji, w których możliwe byłoby ukaranie przedsiębiorstwa stosującego ceny nieznacznie wyższe niż wynikające z jego zatwierdzonej taryfy na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 6 ustawy, a niemożliwe byłoby nałożenie kary na przedsiębiorstwo, które po złożeniu wniosku taryfowego a przed zatwierdzeniem taryfy pobierałoby od odbiorców ceny znacznie wyższe.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z kilku spornych problemów wynikających z odwołania P.E.P. SA od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, o których rozstrzygnął Sąd w wyroku z dnia 25 czerwca 2003 r., w postępowaniu kasacyjnym, ze względu na podstawę kasacji (por. art. 393¹¹ k.p.c.), pozostał tylko jeden, który dotyczy wykładni art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne. Wynikające z kasacji zagadnienie prawne sprowadza się do pytania o to, czy karze pieniężnej określonej w art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego podlega także ten, kto stosuje ceny i taryfy niezatwierdzone przez Prezesa URE, ale już ustalone przez zainteresowany podmiot i przedstawione przez niego do zatwierdzenia Prezesowi URE. Stosownie do tekstu wskazanego przepisu „karze pieniężnej podlega ten, kto stosuje ceny i taryfy nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47”.

Sąd Najwyższy uznał za przekonywającą krytykę interpretacji przyjętej w skarżonym wyroku. Nie można bowiem - jak to uczynił Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - opierać rozwiązania wątpliwości interpretacyjnych na podstawie brzmienia tylko fragmentu przepisu z pominięciem całej jego treści. Sankcjonowanego nieprzestrzegania obowiązku przedstawienia taryfy do zatwierdzenia nie należy określać w oderwaniu od art. 47, do którego - jako elementu definiującego - art. 56 ust. 1 pkt 5 wprost odsyła. Słusznie w związku z tym podniesiono w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11 czerwca 2003 r., XVII Ame 71/02, że w świetle art. 56 ust. 1 pkt 5 zdefiniowania tego, co należy rozumieć pod pojęciem przestrzegania obowiązku przedstawienia taryfy do zatwierdzenia Prezesowi URE nie można ograniczać tylko do przedłożenia taryfy z własnej inicjatywy lub na żądanie Prezesa URE (art. 47 ust. 1). Należy bowiem uwzględnić, że przedłożoną taryfę rozpatruje Prezes URE w określonym terminie (art. 47 ust. 2), że zatwierdzona taryfa podlega odpowiedniemu ogłoszeniu (art. 47 ust. 3) i dopiero po przejściu takiego trybu powstaje taryfa, którą przedsiębiorstwo może - w określonym terminie - wprowadzić do stosowania. Warunkiem obowiązywania taryfy jest nie tylko jej przedłożenie, ale również uzyskanie zatwierdzenia przez Prezesa URE, publikacja i upływ określonego terminu od publikacji. Uchybienie tym warunkom oznacza nieprzestrzeganie obowiązku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 5 Prawo energetyczne. Taki tryb wprowadzania taryfy do stosowania został ustanowiony głównie w celu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionymi

cenami (opłatami), które mogłyby narzucać przedsiębiorstwa energetyczne niehamowane regułami rynku konkurencyjnego. W związku z tym wykluczona jest sytuacja, ażeby zgodnie z prawem zaczęła obowiązywać taryfa dla energii elektrycznej i ciepła bez jej zatwierdzenia.

Przedstawiając odmienne stanowisko w zaskarżonym kasacją wyroku Sąd Okręgowy błędnie odwołał się do argumentu wynikającego ze sposobu ujęcia sytuacji sankcjonowanej w art. 56 ust. 1 pkt 6 Prawa energetycznego. Tymczasem należy zgodzić się z Prezesem URE, że z regulacji poddającej karze tego, kto stosuje ceny i taryfy wyższe od zatwierdzonych, w żadnym razie nie powinno się wnioskować, że pozbawione sankcji byłoby stosowanie cen i taryf bez zatwierdzenia. Przeciwnie do stanowiska zaskarżonego wyroku - w art. 56 ust. 1 pkt 5 i w art. 56 § 1 pkt 6 Prawa energetycznego określona została sankcja, po pierwsze, za bezprawne stosowanie cen i opłat za energię elektryczną i ciepło bez uzyskania zatwierdzonej w odpowiednim trybie taryfy i po drugie, za bezprawne podwyższenie zatwierdzonej taryfy. W tym ostatnim wypadku nie podlega karze pieniężnej stosowanie cen i taryf niższych od zatwierdzonych. Przyjęcie stanowiska zaskarżonego wyroku oznaczałoby, że przedsiębiorstwo energetyczne bez konsekwencji prawnych mogłoby stosować dowolne ceny taryfowe pod warunkiem zgłoszenia wniosku do Prezesa URE bez względu na ich odpowiedniość do zasad wynikających z ustawy (por. art. 44, 45 i 46).

Z przedstawionych przyczyn, uznając że kasacja zasadnie zakwestionowała stanowisko prawne zaskarżonego wyroku, Sąd Najwyższy orzekł zgodnie z art. 393¹³ k.p.c.

=====